研究プロジェクトの総括報告[1)]

長谷川　公一（東北大学大学院文学研究科教授）

1. はじめに

本要旨集では、「被災地域コミュニティの復興と再生――自治体・NGOとの協働によるボトムアップ型政策提言」（2012～14年度、日本生命財団学際的総合研究、研究代表者・長谷川公一）の研究成果の概略を紹介する。

東日本大震災の死者は行方不明者を含み、18,486 名（2014 年 11 月 10 日現在、警察庁発表）である。そのほか避難生活で体調を崩すなどして死亡し「震災関連死」と認定されている人たちが 3,089 名だから（2014 年 3 月 31 日現在、復興庁発表）、犠牲者は 21,575 名にのぼる。今も推定で約 23 万 6000 名が仮設住宅などでの長期避難、仮住まいを余儀なくされている（2014 年 11 月 13 日現在、復興庁発表）。そのうち約半数の 12 万名は、東京電力福島第一原発事故による避難者であり、約 4 万 7000 名が福島県外に避難している。震災関連死のうち 1,704 名、55%は福島県の人であり、福島原発事故関連である。福島原発事故を含む東日本大震災は、近代日本史上最大級の災害であるとともに、国際的・歴史的にみても、先進国における最大級の災害である。

水俣病を始めとする公害事件が、成長志向的な戦後日本社会がもたらした構造的な環境問題であり社会問題であったように、東日本大震災の構造的な背景には、新全国総合開発計画（1969 年）などが押しすすめてきた国土経営の効率化政策、地域間の機能的分業、一極集中による地域間格差の拡大、中山間地や沿岸部に対する棄民的な政策などがある。政策的・構造的に取り残されてきた東北地方の太平洋側の沿岸部が集中的に被災したのが東日本大震災である。

東日本大震災の復興の遅れが指摘されるが、被災地域の広域性、原発事故の影響とともに、長年人口減、過疎化、高齢化に悩み、交通の不便などに悩んで来た東北地方沿岸地域での被災であったことを忘れてはならない。震災は若い世代を中心に都市部・内陸部への人口流出を加速させ、高齢化を加速させている。少子高齢社会、縮小社会の到来という現実に、被災地はいちはやく直面させられることになった。ある意味では、壮大な実験が行われようとしている。後進地域とみなされてきた被災地は、現代日本社会の最先端に押し出されたともいえる。

しかし岩手県にしても宮城県にしても、被災地を覆っているのは復興の遅れにともなう停滞感であり、出口の見えない、不満のやり場のない閉塞感である。仙台市に居住し、日常的に震災関連の情報に接している筆者も、被災の深刻な沿岸部を訪れるたびに、暗澹たる思いに襲われる。

震災被害の大きかった石巻市では、震災後初の総選挙となった 2011 年 12 月の衆院選の

投票率は 50.84%と、その前の 2009 年 8 月の衆院選の投票率 67.19%から、16%以上も低下した。全国では、69.28%から 59.32 %へと 10%の減少だったが、宮城県内の平均投票率は、67.35%から 55.24%へと 12%の低下だった。宮城県内の各種選挙で、震災後、投票率の低下が顕著だ。政治への失望のあらわれである。

復興の立ち遅れの背景には、査定庁と揶揄されるような「復興庁」の問題、中央省庁の縦割行政、「個人の財産形成には税金を納入できない」とする既存の諸制度の硬直性、民主党政権下でも、自公政権下でも、かけ声倒れ・ポーズ倒れで、真の政治的なリーダーシップが不在であることなどがある。地域の実情にあわせた柔軟な対応が欠如し、一律的な上からの押しつけが目立っている。600 年に 1 度の大震災にもかかわらず、戦後最大の災害にもかかわらず、東日本大震災を契機に誕生した新しい法制度はどれだけあるだろうか。

2. 裏目に出た「平成の広域合併」

とりわけ復興を遅らせている大きな要因は、「平成の広域合併」の負の影響である。例えば石巻市は 2005 年 4 月に 1 市 6 町が合併し新石巻市となったが、市の職員数は合併時の 2025 名から 1611 名（2012 年 4 月時点）へと 2 割減少している。旧町役場が総合支所になったが、総合支所の職員が減らされている。

岩手県大槌町では役場が被災し、津波によって町長も亡くなった。宮城県南三陸町でも、佐藤仁町長は防災庁舎の屋上で九死に一生を得たものの、役場職員 43 人が亡くなった。震災と広域合併があいまって、基礎自治体の疲弊が著しい。

宮城県の場合、沿岸の市町でも、松島町以南は平成の広域合併を行っておらず、広域合併をしたのは、人口減の著しかった東松島市以北の地域である（原発立地町の女川町は合併していない）。

私たちが主な調査地とした南三陸町の場合にも、2005年10月に志津川町（人口13,530人（2005年9月1日現在））と歌津町（人口5,445人（同現在））が合併した。旧志津川町・旧歌津町ともに沿岸部は壊滅的な被害を被ったが、メディアなどでは役場のある志津川地区の被災が主に報じられる傾向があり、歌津地区の町議会議員や住民からは復興の遅れや復興財源の配分などをめぐって不満の声が強かった。町としての一体感がいまだ十分に醸成されないうちに大災害に襲われた。平成の広域合併は地域の一体性を阻み、住民・地域と基礎自治体との精神的距離を拡大し、復旧・復興の桎梏となっている。しかも三陸沿岸はリアス式海岸だから、津波被害は、浜こそがリアリティをもった運命共同体であることをあらためて実感させた。旧志津川町は1955年、「昭和の大合併」の際に、志津川町・戸倉村・入谷村が合併してできた町である。南三陸町は、戸倉地区・志津川地区・入谷地区・歌津地区の行政区に分かれている。住民のアイデンティティは第一に浜を中心とした集落にあり、第二に行政区にあり、「南三陸町民」という意識は薄かった。皮肉なことに、南三

陸町という町名が、宮城県内でも、全国的にも有名になったのは、この震災被害をとおしてである。

南三陸町が町内全世帯を対象に、2014 年 8 月に行ったまちづくり意向調査（郵送法、回収率 22.1%）では、復興のスピードについて、「遅れている」が 49.2%、「やや遅れている」が 32.5%で合計 8 割を超えている。「進んでいる」は 9.9%、「着実に進んでいる」という回答は 5.0%にとどまった。

95 年の阪神淡路大震災の折には、最初の 3 年で避難者の数は半減したが、東日本大震災では、避難生活からの脱却が遅れている。プレハブの応急仮設住宅に暮らす人びとは、岩手・宮城・福島・茨城の 4 県で 89,327 名、41,387 戸である。公営住宅への入居戸数が 7,579 戸、民間の借り上げ住宅への入居戸数が 43,890 戸である（2014 年 9 月 11 日現在、復興庁発表）。プレハブの仮設住宅は基本が 2DK と狭く、隣室との壁も薄く、プライバシーもない。入居期限は原則 2 年だが、既に 5 年目を迎えようとしている。雨漏りやがたつきなど老朽化も目立ちはじめている。何とか仮設住宅を出たい、仮住まいを脱して、早く恒久的な家に移りたいという声は切実だ。

復興が遅れている直接的な要因は、津波による浸水域が原則として建築基準法 39 条の「災害危険区域」に指定され、旧居住地での新築や増改築を禁じられ、南三陸町などの場合には、住民が高台移転を迫られていることにある。リアス式海岸の同町では、移転できる高台の用地確保に時間がかかった。防災集団移転促進事業による高台造成は計 26 団地 865 戸のうち､2013 年度に 6 団地 41 戸分が完成し､14 年度に 14 団地が完成予定である。町内の移転促進事業が完了するのは 2019 年度の予定である。最初に造成工事が完了した戸倉地区藤浜団地では、14 年 9 月にようやく入居が始まった。災害公営住宅も 8 地区 770 戸のうち 2 地区 84 戸分が完成し、入居が始まっている。

仮設住宅から災害公営住宅や高台に移転する人が増えるにつれて、仮設住宅に残された人びとに心理的な焦りが強まり、役員の転出などによって、自治会が再編を迫られる、リーダーが不在になるなどの問題も生じている。東京オリンピックの開催決定によって、労働力の首都圏への流出が加速し、労賃や資材など、建設単価の値上がりも深刻である。

南三陸町の場合、3,143 戸が全壊、半壊・大規模半壊が 178 戸で、半壊以上は 3,321 戸、世帯の 62%が全壊もしくは半壊の被害を被った。仮設住宅 2,195 戸（そのうち登米市域分が 486 戸）に対して、防災集団移転促進事業が 865 戸、災害公営住宅が 770 戸だから、町内の仮設住宅にいる 1,709 戸のほとんどは、町内への防災集団移転か、災害公営住宅のどちらかを選んだことになる。しかし半壊以上の世帯 3,321 戸の半数近くは、他市町村での個別移転による自力再建を選んだということでもある。震災前の人口 17,666 人、5,362 世帯（2011 年 2 月末）に対して、2014 年 10 月末現在、14,256 人、4,709 世帯である。実際は、住民票だけ残して、他市町で暮らしている人がもっといるのではないか、といわれている。

3. がれき処理の終了と、難航する「指定廃棄物」

岩手県や宮城県で比較的順調に進んだのは、がれき、災害廃棄物の撤去である。宮城県の沿岸15市町の災害廃棄物の推計量は約1,160万トンで、通常約82万トンの約14年分に相当した。とくに石巻地区では通常の約71年分、亘理名取地区では通常の約50年分にも相当した。災害廃棄物の県内焼却処理は2014年1月に終了、放射能への警戒感などから論争のあった25万トン分6都県への県外処理も2月に完了した。9月には、災害廃棄物処理施設の解体撤去と用地の原状復旧および地権者への返地が終了している。当初の予定どおり終了できた数少ない事例が、災害廃棄物の撤去である。

他方で、福島原発事故にともない発生した放射性セシウム濃度が8000Bq/kgを超える汚泥、汚染稲わらや浄水発生土、焼却灰などは、放射性物質汚染対処特措法（2011年8月30日公布、福島県双葉町・大熊町などに建設予定の中間貯蔵施設建設の根拠法でもある）によって「指定廃棄物」と呼ばれ、国の責任で対応することになっている。2年間の一時保管の約束期限が切れたにもかかわらず、最終処分場の確保が難航し、全国のどこでも処分場建設の目途が立っていない。一時保管（仮置き）を引き受けた住民や自治体の大きな負担となっている。1都11県で計14万843トン。宮城県内の指定廃棄物の量は3269トン、稲わらロールの数に換算して3万ロールである。７割が稲わらでホットスポット的な汚染場所の多かった県北に多くある。そのうち2200トン（67%）は登米市にある。市は県と共同で15か所の仮置き場を設置した。ほとんどは放射性物質が付着した汚染稲わらで、灰色の遮光性ビニールハウスで保管されている。設置場所の多くは個人の農地である。

発生量の多い宮城・茨城・栃木・群馬・千葉県の５県では県内処理することになっており、各県内に１ヶ所最終処分場の建設が予定されている。併設の焼却炉で減容化後、遮断型の施設に埋め立て、コンクリートとベントナイト混合土の二重の壁で、放射性物質を閉じ込める方針である。

宮城県では 2013 年から、環境省と県、市町村長が顔を合わせる「市町村長会議」を 5 回開催し、県内に１か所処分場を設置することと、候補地の選定手法については合意した。実際の選定は環境省が行い、その結果、栗原市、加美（かみ）町、大和（たいわ）町の国有林が候補地となったが、候補地の３首長は反対を表明。住民も断固反対の姿勢で、各地で集会などが開かれている。2014 年度内には建設地を決定し、搬入する方針だったが、候補地の詳細調査も、候補地自治体との話し合いもできていない。県内の市町村長や反対住民には、「原因者負担」「放射能の汚染地を拡散させない」という観点から、福島県に持って行くべきだという声もあるが、放射性廃棄物の「最終処分地」化を強く懸念する福島県側は、福島県内への搬入は認めないとしている。

2012 年秋、茨城県高萩市内、栃木県矢板市を候補地として一方的に決定、市長・住民らの反対にあい撤回を余儀なくされるなど、環境省の対応も稚拙である。

4.「創造的な復興」の名のもとに

防潮堤の高さも論争的である。宮城県の仙台以南では、高さ7m、断面の土台幅21mの巨大な防潮堤の工事が進み、海の見えない、海から遠ざけられた暮らしが始まっている。防災の名のもとに、コンクリートの長城が広がっている。被災地には大量の復興資金が流入し、大型の土木工事があだ花のように目白押しという状況がある。

「被災地域の復興と再生」を考える際、一方には、宮城県知事や首都圏のシンクタンクが推奨するような大規模化・集約化、国際競争力の強化を重視した「創造的な復興」の路線がある。創造的な復興とは、「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」を進めるとするものだが、長年培われてきた「浜の秩序」や「地域の論理」を無視し、強引に破壊しようする路線でもある。

5. 大震災の教訓――技術中心主義・経済発展主義の克服を

福島原発事故を含む、東日本大震災は一体何を提起しているのか。これこそが被災地からのもっとも根本的な問いかけである。一方には、東京電力や経済産業省、安倍政権に代表されるような、すべては「想定外」だったとして、一切の責任に頬被りするような「無責任の体系」がある。「科学・技術」が足りなかったのだ。より高度な科学・技術があれば、津波被害は予測でき、防げたのだ。原子力規制庁による新たな規制体制のもとで、過酷事故は防げるのだとする「技術中心主義」の考え方がある。アベノミクスという幻影をふりまいて、批判的な言論を封圧しながら、憲法改悪に突き進もうとする路線である。

他方には地元学の提唱者、結城登美雄氏や南三陸町戸倉地区の地域リーダーである後藤一磨氏が強調するように、「自然」は征服できない、完全にコントロールすることはできない。「自然」の声に耳を傾け、「共生」していくしかない。東日本大震災は、「自然が許した範囲内でしか、私たちは生きていけない」ということを教えてくれた、「自然」への怖れを忘れていた私達への教訓なのだ、という自然との共生論がある。

東日本大震災は、明治以降、日本が推し進めてきた大都市・首都圏中心の、中央集権的な経済成長路線からの根本的な転換を迫っていると受け止めるべきである。メルトダウンし、コントロール不能になった原子炉は、機能不全に陥った政治経済システムの象徴である。ゴルバチョフがチェルノブイリ事故を「わが国体制全体の多くの病根を照らし出した」（『ゴルバチョフ回想録　上巻』新潮社、1996 年、377 頁）、「従来のシステムがその可能性を使い尽くしてしまったことをまざまざと見せつける恐ろしい証明だった」（同上、382 頁）と振り返っているのは、他人事ではない。

第 30 回日本環境会議宮城宣言（本誌 43 巻 3 号掲載）でも述べたように、復興をすすめるにあたっては、地域の多様性をふまえ、地域の声を聞き、当事者である住民・漁業者・農業者自身の主体的・自立的な取り組みをこそ重視すべきである。自然とともに生きてき

た農林漁業と暮らし、自然環境の保全を一体のものととらえ、被災した農業者や漁業者を勇気づけるような、地域支援型農業（community supported agriculture）や地域支援型漁業（community supported fishery）を積極的に進めるべきである。壮年期の男性だけでなく、地域の多様な当事者であり、地域づくりの多様な担い手である、女性、若者、子ども、高齢者、外国人、障害者、セクシャル・マイノリティの声に耳を傾けるべきである。地域力・福祉力・環境力の回復と農林漁業の再生を統合的に推進しなければならない。災害復興住宅の建設に際しても、とくに地元産材などの地元の資源、地元企業の活用をはかり、災害に強く、かつ温室効果ガスの排出を削減できるように、再生可能エネルギーの活用を推奨すべきである。

1）本稿は、『環境と公害』44 巻 3 号（2015 年 1 月刊行）に発表した同題の文章を再録したものである。

島根県海士町と宮城県南三陸町からのゲスト報告と討論

保母　武彦（島根大学名誉教授）

本日の『第29回ニッセイ財団　環境問題助成研究ワークショップ』は、**「被災地域コミュニティの復興と再生―自治体・NPOとの協働によるボトムアップ型政策提言」**をテーマとする学祭的総合研究チーム（研究代表者；長谷川公一教授）から、研究成果の報告と提言を受ける予定である（第Ⅱ部、第Ⅲ部）。その研究成果と提言が“環境問題への具体的貢献”として効果が現れるためには、それが社会に受け入れられ実践される必要がある。

研究対象である「被災地域コミュニティ」は、2011年の被災から既に4年が経とうとしているが、未だ復興・再生の途上にあり、このチームの研究成果と提言が期待されている。一方、研究者としては、研究成果と提言が、如何にしたら社会に受け入れられ、社会への実装化がなされるかに強い関心を持っている。

そこで、このセッションでは、地域・コミュニティでの活動・事業に実績を持つ、経験豊かな御二人の講師にご登場いただいて、お話を拝聴することにした。

最初の講師は、**島根県海士町の産業創出課課長・大江和彦さん**です。海士町の地域づくりの成果は、人口動態に反映している。海士町は本土から60キロも離れた日本海に浮かぶ離島、条件不利地域であるが、この10年ほどの間に、20歳代、30歳代を中心としたＩターン、Ｕターンによる定住人口の増加が顕著である。Ｉターン482人、Ｕターン314人。2340人ほどの町人口の34%を占めるまでになった。都会出身の若者が、都市感覚で地域資源を掘り起こし、地域活性化に活用している。また、町内にある県立島前高校の『魅力化プロジェクト』を推進し、島の次世代が育っている。東京・大阪圏などからの『島留学生』も多い。島の総合計画は『島の幸福論』。「人が幸せに生きていく地域」づくりは、被災地域コミュニティの復興と再生に大きな示唆を与えてくれるであろうし、研究者は、「知」のあり方を、そこから吸収していただきたい。

もう一人の講師は、**一般社団法人・南三陸町復興推進ネットワーク代表理事の及川博道さん**である。及川さんのご出身は、被災地域となった南三陸町志津川であり、3.11から精力的に地域・コミュニティの復興・再建に尽力されている。私が南三陸町で及川さんにお会いしてから月日が流れたが、及川さんのホームページを見ると、＜今年度は「若手世代のコミュニティ再生への貢献」「教育を通じた”まちづくり”への貢献」「新規事業の研究・開発」に関する事業を行います。＞とある。及川さんの講演は、被災地の4年間と今、そして将来への課題を明らかにしてくれるであろう。

この御二人をワークショップに迎えられたことは幸いである。各々の研究成果と提言に、いっそうの磨きをかけるセッションとなることを期待している。

被災地漁業の復興

片山　知史（東北大学大学院農学研究科教授）

１．被災三県の全体の漁獲状況

被災地の沿岸漁業は、就業者数としては福島、茨城を除くと養殖漁業者が約 4 割を占めるものの、沿岸海面漁業は約 2 割の漁業者が営んでおり、重要な漁業である。東日本大震災後の操業･水揚げ状況をみると､岩手県と宮城県では､2011 年は 3 月までの漁獲に加え、一部の定置網や沖合底びき網漁業が操業を開始したため、震災前の約 40-50%の漁獲量をあげることができた。その後、がれき処理や生産手段の整備が進み、2013 年には 70-80%にまで回復している。

一方福島県について、県全体の漁業生産量は、震災前、年間 8 万トンから 10 万トンであった。その中でも、シラス、イカナゴの船びき網、ヒラメ・カレイ類、マアナゴ、タコなどを漁獲する底びき網や刺網、かご等の沿岸漁業によって年間 2.5 万トンを水揚げしていた。しかし福島県の沿岸漁業は､2013 年においても試験操業による約 400 トンであり、震災以前の 1.6%にしか至っていない（図 1)。

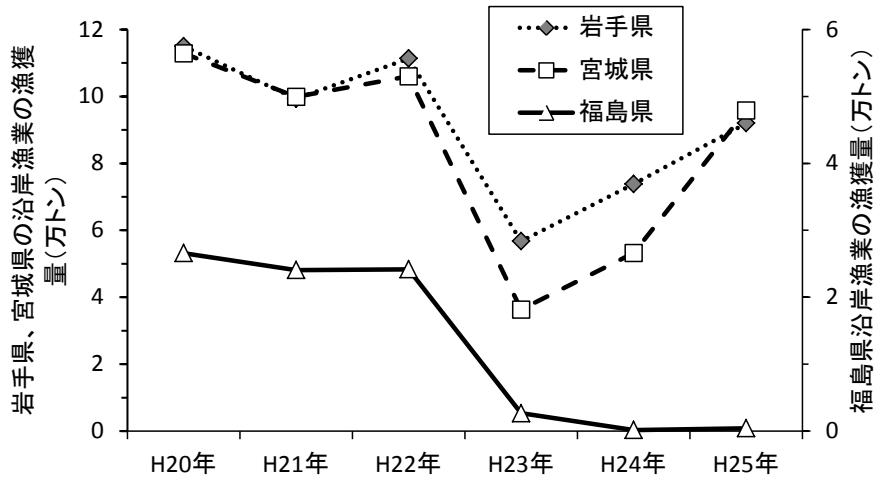


図 1.岩手県、宮城県、福島県における沿岸漁業漁獲量の経年変化

２．三陸の小規模漁業の再開状況（女川を例に）

牡鹿半島近海の漁獲物の水揚港は、南岸の浜の漁業者は石巻港、鮎川近傍の漁業者は、鮎川港か石巻港である。女川魚市場に水揚げするのは、牡鹿半島北岸（泊～女川町）および女川から雄勝にかけての漁業者である｡女川魚市場に水揚げされた刺網漁業の漁獲量は、その 7-8 割をマダラ、サケが占めるが、2013 年はほぼ震災前の水準に戻り、2014 年は震災前を大きく上回って 300 トン以上になった（図 2)。マダラの豊漁が全体の漁獲量を押し

上げたが、一部ヒラメの漁獲量増加も一因となっている。

刺網を営んだ経営体数については、刺網漁業者数は、2003 年には 160 名だったが、震災後の 2013 年では、45 にまで著しく少ない状態になっていた。2014 年は 2013 年よりも更に減少し、増加の兆しが見られない（図 3)。このことは、牡鹿半島および女川から雄勝にかけての各浜の漁業者の減少を通した漁村コミュニティーの維持が益々困難になることにつながると危惧される。

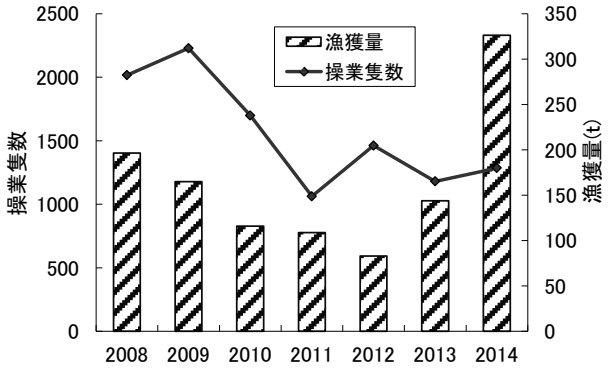


図 2.女川魚市場における刺網漁業の水揚げ量および延べ操業隻数（日・隻）の経年変化
(宮城県・県内産地魚市場水揚概要統計より作成)

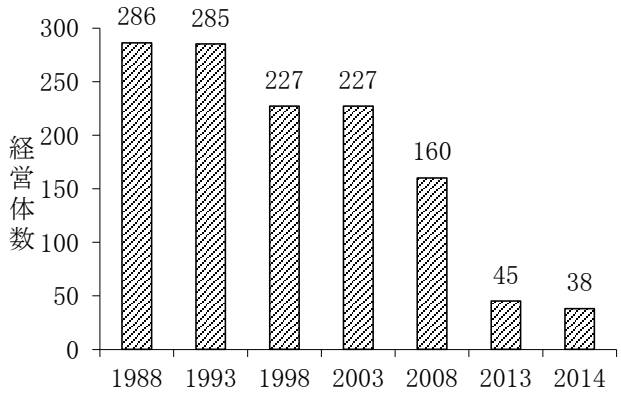


図 3.女川魚市場に水揚げした刺網漁業を営んだ経営体数の経年変化
(1988 年～2008 年：農林水産省・第 8 次～第 12 次漁業センサスより雄勝から谷川までの地区を集計、 2013-2014 年：水揚伝票より作成)

3. 女川小規模漁業の再開漁業者の構成

刺網漁業にカゴ漁業も加えて､漁獲量は低いものの漁業者数が多い小規模漁業について、その操業パターンを整理した上で、再開過程の問題点を検討した。

終年の操業パターンから、漁業者は以下の 3 タイプに分けられる。

A：県知事許可　マダラ刺網、サケ刺網

共同漁業権外の水深 70-150m で、冬季のサケ、マダラ漁業のみ（一部、春にコウナゴ、ツノナシオキアミのすくい網を操業）

B：共同漁業権内　刺網・かご中心に操業

地先で、冬：マダラ、春：カレイ、タコ類、夏：ヒラメ、秋：サケ　といった終年操業が多い

C：共同漁業権内　他の漁業中心

地先で、夏の養殖が主。

前述のように、刺網漁業者は震災前から大きく減少したが、タイプ A、B、C も同様の割合で減少したと推定される（図 5）。タイプ A、B、C は操業パターンや対象資源が異なっているので、操業を再開しない主たる理由は、資源の問題ではないと考えられる。一方、安定収入が見込める養殖は再開漁業者数は比較的多く、震災前の 7-8 割であると報告されている（片山 2013）。女川湾の小規模漁業者が操業を再開しない理由としては、高齢化、被災の大きさ、仮説生活、資金不足といった、生活上の問題、生活パターンの変化によるものと考えられる。今後、漁業者数が増加する傾向は見られず、更に減少する可能性が高いと思われる。

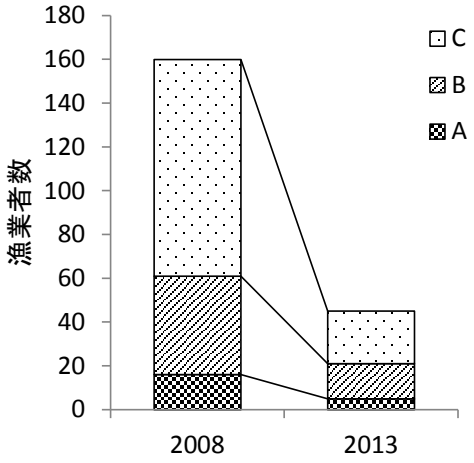


図 4. 女川魚市場に水揚げした小規模漁業者の操業タイプ別（A：県知事許可刺網、B：共同漁業権内　刺網・かご中心、C：共同漁業権内　他の漁業中心）の漁業者数の推移

4. 漁業者・漁村の問題

被災地の海から魚介類を漁獲し，安全な水産物を流通させる。それが漁業復興であり，漁村の再建の道筋である。これは誰もが描く，東日本大震災から立ち直る姿であろう。しかし，そうなっていないのはなぜか。被災地の沿岸部では盛んに工事が行われているが、人々が生活している姿が全く見えない。被災地沿岸部の生活基盤は未だ全く整備されていない。住民は住み慣れた土地を離れ移転先に留まるか，住民は仮設住宅で我慢の生活を送ることを強いられている。「創造的復興」の旗のもと，漁村を新しく創り直すという 10 年スケールの整備が行われている。各地方自治体が作成した（コンサルに作成してもらった）復興計画どおりに、防潮堤、嵩上げ、高台移転が粛々と行われているのである。無論，地盤沈下分の嵩上げや，津波に対する避難道路の確保などは必要であるが，「元に戻す」こと

が優先されるべきだったと考える（片山 2012a,b)。しかし、防潮堤等の沿岸整備工事に疑義を呈する意見に対しては、現場に近い自治体職員や漁協職員ほど、「全く賛成ではないけど、早くやって欲しい、何も進まないから」という声である。これは、災害資本主義＝ショック・ドクトリンがもたらした構図である。震災から 4 年が過ぎ、被災地の住民も、震災当時の「海なんて見たくない」から「海で生きる」という意識に変わりつつある。高い復元力を有する沿岸資源は、環境さえ破壊しなければ、永続的に利用可能な生物資源である。そのような資源に依存した漁村、町の復旧が必要であり、そのためには沿岸漁業者（およびその家族）の生活の場をできるだけ元に戻すべきであると考える。

被災地農業の復興

石田　信隆（株式会社農林中金総合研究所客員研究員）

１．南三陸町における農業被害の状況

南三陸町は山がちの地域で、低地に集中居住していたため、被害割合は高くなった。

農地浸水被害割合 38.2%、農業集落被害割合 86.2%、農業経営体被害割合 48.0%。

２．震災によって顕在化した地域の農業問題

震災前から、農業経営は零細（販売額 50 万円未満が 72.6%。2010 年）で耕作放棄も多かった。震災は、このような農業の困難を顕在化させた。

３．復興への取組み

農地復旧と圃場整備を進めているが、復旧は遅れている（被災農地面積 1,130ha、復旧可能面積 875ha のうち、復旧完了は 163ha。2014 年 3 月末現在。南三陸町および気仙沼市等 JA 南三陸管内の合計）。

４．営農組合へのリース方式での復興が進む

東日本大震災農業生産対策交付金を活用し、JA が施設を取得して営農組合・組合員にリースする方式で営農再開を進めている。

５．新しい営農への取組みとブランド化

農産物の新たなブランド化、若い世代の取組みを進めているが、一層の本格的展開が課題である。

６．課題

①震災前の生業は、小規模農業＋水産加工・商業での雇用等の兼業で成り立っていた。各産業の復興の遅れは被災農家の生活再建を描きにくくしている。時間の経過は特に若い世代の他出を促すことになる。住宅再建とあわせて、これらを総合的に考える必要がある。

②分散避難とそれに伴うコミュニティの分散化は、この問題解決をさらに難しくしている。

③人口転入と農業新規参入を促進する、魅力ある環境作りと施策が強く求められる。また、新しい魅力ある農業を、地域から内発的に創出することが求められる。

④上記のため、行政だけでなく、JA はじめ各種協同組合、非営利組織等の役割の一層の発揮とそれを支援する措置が求められる。

地域内外のネットワークを通じた被災地の新たな森林管理と山村復興

立花　敏（筑波大学生命環境系准教授）

１．目的と用いる資料

本稿では、森林や林業を介して地域の活性化に取り組む南三陸町の事例を、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災を契機に強まった山村地域と企業との関係に注目し、その経緯と見え始めた成果、展開方向の面から論考した。この過程では南三陸森林組合、入谷生産森林組合、南三陸町役場、製材工場、住民への聞き取り調査と各対象での資料収集を行った。

２．基本的な考え方

山村の親世代は、コミュニティとの地縁や血縁、友縁、社縁の中で生活し、都市部の子供世代や近隣市町村の兄弟・親戚、村外にいる友人や同僚・元同僚等との繋がりを有する。このような関係性の中で、都市部の個人や組織、企業等の様々なボランティアとの交流が生じ、その深化によって山村コミュニティの新たな展開へと結び付くことが期待される。

森林を含む地域の自然資源には環境財・サービスを提供する公益的機能と木材等の経済財を産出する木材等生産機能があり、山村の住民や木材産業等の管理・利用のみならず、都市部とも多面的に強く結び付いている。地域資源の管理・利用という面でも、山村部と都市部とが連携することにより管理の充実や新たな利用の開発へと展開する可能性がある。

３．被災を契機に始まった森林を介した町外との連携

南三陸町では、東日本大震災後に暫く森林整備（間伐）作業を行えない状況が続いた。

そうした折に、全日空（ANA）から入谷生産森林組合へ 60 万円の支援があり、所有林を活動に提供するようになった。ANA の事例では、2012 年夏より社員 30 人ずつが年 2 回の頻度で南三陸町を訪れ、森林整備のボランティア活動を行っている。南三陸町と ANA との関係の始まりは、震災直後に歌津地区の入浴施設に ANA が入浴剤を携えていち早く入ったことからであった。活動に当たり ANA から鍬 100 丁の寄贈を受け、作業道の整備から始まり伐り捨て間伐も行う活動へと展開している。対象とするのは入谷生産森林組合の所有林であり、当初は 2 年契約で森林を提供し、「南三陸町 ANA こころの森」として森林整備を行っている。2016 年度には間伐率 30%の間伐作業を行う予定である。さらに、2012 年 7 月に「みやぎの里山林協働再生支援事業」による企業の森づくりに関する土地使用契約が締結された。地元からは、「長い付き合いになる」と期待が寄せられている。

また、東芝およびグループ会社が、新入社員の研修の一環として 2012 年度より南三陸町と石巻市北上町で支援活動を行っている。2012 年度に 767 人、2013 年度に 784 人、2014

年度に 867 人が参加し、2013 年度より年に 2 度のペースで南三陸町の共有林の手入れをしている。具体的には、2013 年度に桜を植える作業、2014 年には 350 人が 2 日間の枝打ち作業（2.5ha）と 1 日の間伐作業を行い、間伐材をコースターにして参加者が活用した。

NTT ドコモは、2012 年よりアミタグループとの共同プロジェクトとして、南三陸町の農山漁村に関する情報発信を行い、都市住民の参加や体験のニーズとを繋ぐ取り組みをしている。対象は南三陸町有林である。取り組み内容としては、南三陸町の間伐材を利用した「森林保全クレジット付き」ドコモダケグッズを製作して販売し、その売り上げの一部を南三陸町の森林保全活動に還元する。2014 年 8 月に NTT ドコモは森林保全クレジットを 820 万円で購入しており、2013 年のクレジット購入額は 3,250 万円に達する。

KDDI は 2013 年 12 月 18 日に入谷生産森林組合と「南三陸町森林づくり協定」を結び、KDDI が全国の au ショップで回収した取扱説明書等の古紙売上金を、東日本大震災で被災した南三陸町の森林整備支援のために寄贈し、間伐材を利用した木工品等の製造を行う活動をしている。入谷生産森林組合は、157 万 5 千円（税込み、5 年分）を預かり金として使用し、所有林 5ha を対象に森林整備を行っている。2014 年には 47～48 年生のスギ林 0.7ha を伐り捨て間伐した。KDDI の支援による間伐材の一部は、KDDI が使用することになっている。この事例は KDDI の社員による支援活動ではないが、入谷生産森林組合にとっては森林整備に対する資金を得られるという利点がある。入谷生産森林組合所有林で間伐された材は福井県の木材加工場へ配送され、卓上カレンダー置き等が製作されている。

南三陸材を利用したグッズ製作の核をなすのがフロンティア・ジャパンである。震災を契機に、廃校となった校舎を活かして南三陸工場を設立し、ANA や KDDI 等の多くの企業の間伐材グッズ製作を手掛けている。それらの製品は、各社の活動に用いられたり南三陸町内に配布されたりする。森林整備のみならず、間伐材の有効活用により地元での雇用の創出にも繋がり、南三陸町にとって重要な役割を果たしている。

４．ネットワークを通じた新たな森林管理と山村復興

このような経緯により、例えば入谷生産森林組合では総会への参加が組合員数 190 名に対して 128 名へと大きく増加した。森林整備や木材利用を通じた企業との関係構築が、組合員にとって入谷生産森林組合の経営への関心を高めることになったのである。また、複数の企業が関係を作る中で、企業同士の新たなコラボレーションに結び付き始めている。

今後、同じ森林において複数の企業が互いに見えるように活動し、長期にわたって森林を育てていく姿も想像に難くないだろう。山村コミュニティが企業との継続的関係を構築できれば、地域の活性化にも森林等の地域資源の有効利用にも繋がりうるのである。

注　本稿は『環境と公害』第 44 巻第 3 号掲載の拙稿をもとに執筆したものである。

被災地復興とエネルギー自律

中田　俊彦（東北大学大学院工学研究科教授）

１．被災地東北のエネルギー現況

東北地方は、産業革命以降、都市部へのエネルギー供給源としての役割を長らく担っている。猪苗代湖や尾瀬ヶ原の水源を大規模に独占利用して、東京など大都市に送電する地産他消の開発プロジェクトが政府主導で開発されてきた。いっぽうで寒冷地にて重要となる生活用熱源としてのガス燃料の供給体制は、東北では未整備である。相馬市、大船渡市、宮古市、久慈市など湾岸部の多くの中小都市では都市ガスへのアクセスが無く、LPガス（プロパンガス）に依存している。日本の一般世帯の約45％である約2,410万世帯がLPガス世帯であるのに比べて、東北地方ではその依存率が72％に達する。被災三県でも，岩手県80.4％，福島県75.9％，宮城県56％と差がある。重要な復興施策の一つである高台移転でも、都市ガス配管が無いままに宅地造成が進行している。

寒冷気候に属する東北地方は、欧州の北欧や中欧の街づくりを指針として、社会資本としてのエネルギーインフラを整備することが望ましいが、現状では中欧や北欧に比して三十年程度遅れている。未来社会のシンボルとされる燃料電池自動車と水素供給ステーションは、いずれも東京、名古屋、大阪、福岡地区にサービス範囲が限定され、東北への具体的な導入計画はまだない。

２．エネルギーから見た東北地方の課題

さまざまな課題を整理すると、次の二つに分類できる。一つ目は、震災以前から継続する構造要因として、社会資本としてのエネルギー供給ネットワークが、エネルギー需要密度の高い首都圏では整備されたが、東北地方は置き去りになっている。その結果、東北では化石燃料由来のエネルギーを、東京よりも割高に購入せざるを得ない。再生可能エネルギー資源が豊富に賦存しても、それを時域内にて価値化する手法を持ち合わせていない。

二つ目の震災に起因する新たな要因は、厳しい住居環境である。生活弱者が、寒冷地仕様ではない仮設住宅に残り、生活環境の弱肉強食がいっそう顕著になった。エネルギーは、道路や水道のように、ネットワークが完備してこそその機能が達成されるものであり、燃料電池自動車のような単品の技術要素の高性能化では達成できないのである。

本来は、国連のミレニアム開発目標 MDGs にて開発途上国に対して用いるエネルギーアクセスの確保が、先進国である日本の東北地方ではいまだに達成されないのは、国内の内々格差が構造的に解決できていない証拠であろう。その自覚が不十分な地域のリテラシーにも課題は残る。

被災者の暮らしの再建と医療・福祉ニーズ

尾崎　寛直（東京経済大学経済学部准教授）

１.「土地・持家被災」と住まいの再建

被災者の生活の再建のためには，生業の再生あるいは雇用の確保，医療・福祉の確保などともに，生活の基盤である住宅の再建は欠かせない。とりわけ東日本大震災では，被災世帯の大半は，土地を所有し一戸建ての持家に住んでいたため，持家の再建を望む人が多いものの，敷地と再建資金の確保は容易ではない。とくに従前の持家のローンも完済し，あとは年金収入に頼るだけだった高齢者世帯にはきわめて容易ならざる事態である。このように,今回の大震災は「土地・持家被災」という重い課題を突きつけている（平山 2014)。

三陸沿岸地域では，平地が軒並み浸水し，災害危険区域に指定されて高台移転を選択せざるを得ない住民が数多いものの，リアス式海岸の地形の続く同地域では山間部にまとまった土地を確保することが難しく，高台移転に時間を要している。高台への防災集団移転事業は町内 20 地区で 28 団地の造成が着手されているが，上述の通り大規模な造成予定地ほど遅れており，現時点（2014 年 11 月）では 10 戸程度の小規模な団地造成を中心に 130 戸程度の完成に留まっている。そのため，大半の被災者にとっては応急仮設住宅での生活が丸 4 年を迎えようとしている。仮に団地造成が完成しても，そこから土地の引き渡しと個人の住宅再建が始まるため，当分の間仮設暮らしに耐えなければいけない状況である。

被災者の生活環境の悪化を考える上で大きなウェートを占めるのは住宅の問題である。日本の災害救助制度では，個人住宅の復興は自助努力が原則で，公的支援はきわめて乏しいが [1)]，その代わりに行われているのが応急仮設住宅の建設である。その後，必要に応じて災害公営住宅の建設が続く。

東日本大震災発生後 4 年が経っても仮設住宅入居率が約 8 割のまま推移しているのは，これまでの災害ではあり得なかったことである [2)]。2 年間を限度に提供されてきたはずのプレハブ仮設も，使用期限の再延長を繰り返しているが，元々耐用年数も短い簡易建物であるから,長期間の使用に耐える仕様にはなっていない。すでに雨漏りや基礎の杭の腐食，天井・床などへのカビ発生といった住民の苦情が数多く寄せられ，行政は仮設の補修や追加工事に膨大な費用を費やす事態となっている [3)]。そうした事情も手伝って，プレハブ仮

---

1) 阪神・淡路大震災での膨大な数の住宅損壊を受けて，被災者らの運動の結果，1998 年被災者生活再建支援法が成立したものの，住宅再建支援というにはあまりに乏しく，二度の改正を経た今も最大 300 万円を支給する程度に留まっている。

2) 膨大な数の住宅損壊をもたらした阪神・淡路大震災でさえ，震災 4 年後には仮設の入居率は約 10%（最長 5 年ですべて解体された）に減少していたことから考えても過去に例がない。

3) 仮設住宅の追加工事・修繕費に要する予算（2011～2014 年度）は，宮城県だけでも 420 億円に上るとされる（「読売新聞」2014 年 8 月 11 日付）。

設団地の中でも資力のある世帯はすでに仮設を引き払い個別の住宅再建を完了しており，また防災集団移転の場所が決まり移転を決めた人も住宅再建に動き出しており，空き部屋が目立ち始めている。

その反面，仮設を離れられない世帯が最後まで残り，仮設団地の高齢化率は入居時よりもはるかに高まる傾向にある。高齢者の中には，防災集団移転による持家再建を諦めて災害公営住宅（賃貸）への入居を希望する人も増えている。仮設の住民の選択は今後ますますバラバラになってくるため，とくに高齢者の孤立防止のためには，4 年近く互いに様子を気遣いながら生活してきた仮設住宅の「ご近所」同士の濃密な関係のようなつながりを移転先で再構築できるかどうかが重要になる。運命共同体として機能した仮設団地での相互扶助コミュニティの空洞化が進行しないよう注意が必要である（この点については，本間照雄報告を参照)。

２．避難生活と福祉ニーズの発生

上述のような長引く避難生活の中で，高齢者らの間で起こっている異変の一つが要介護認定者数の増加である。

南三陸町の要介護認定者は,2010 年 3 月末には 753 人だったが,2014 年 1 月末には 865 人に増加（約 12%）している。一見するとこの伸び率は世間一般の伸びとさして変わらないように見えるが，実際には津波によって公立志津川病院の療養病棟や老人ホームにいた要介護度の高い高齢者 60 人近くが逃げ遅れて死亡したことや，この間の人口減少を考えれば 20%以上の急激な増加といってよい。その特徴は，とくに要支援 2～要介護 2 の比較的軽度の申請者が増えていることである。なぜこのような介護需要の増大が発生しているのか。その理由として大きくいえば，①仮設住宅での避難生活の長期化，②生業へのかかわりの喪失，③家族や地域の介護力の低下，が挙げられる。

①に関しては，仮設住宅は震災前の住宅と比べても著しく狭く，それだけでも日常の動作範囲は狭まってしまう。そして隣家とも薄壁一枚で接しており，日常の物音にも敏感にならざるを得ない。こうした生活はそれまで経験がなかったという人たちが多い。不自由な生活のストレスが蓄積し，体調悪化や認知症の発症などにつながって介護度が上昇したと考えられる。また，狭い室内で介護ベッドなども置けず，在宅介護が困難になり，やむなく施設入所やデイサービスを利用する必要が出てきたことも要因として挙げられる。

②については，南三陸の名物でもあるワカメなどの水産業等への手伝い（水揚げ後の処理・加工など）に多くの高齢者は通っていた。これは地元の高齢者にとってある意味生涯現役でいられる生きがいでもあったし，限られた年金収入をカバーする小遣い稼ぎでもあった。同時にそれが，体を動かすことでの運動機能維持に資する活動であった。従来はそうした活動に歩いて行ける距離に家があったものの，今や高台の仮設から車での送り迎え

がないと通えない距離になってしまい，浜との関係が断ち切られた。そのことが，彼らが生活不活発病と運動機能低下のループに陥る大きな要因になったといえるだろう。

③に関しては，従来この地域では多世代同居による家族介護力や近所づきあいによる相互扶助機能が比較的強かったものの，震災後，大所帯の家族ほど分散して生活せざるを得ず子世代と親世代の世帯分離が進んだ。結果として，応急仮設住宅への入居を契機に高齢世代と若年世代の世帯分離が進み，(人口が減少しても) 世帯数が増加するという現象が起きている。また多くの仮設団地で抽選入居が行われたことで，近隣の人間関係がバラバラになってしまった。

これらの要因が重なり合い，要介護に至る高齢者が増加してしまったものと思われる。

３．介護分野の人材不足と受給のミスマッチ

要介護認定者が急増していることを述べたが，それがそのままサービス利用に直結しているわけではない。なぜなら深刻な介護職の不足により，需給のミスマッチが起こっているからである。相対的に賃金の低い介護職に人が集まりにくくなっているのは被災地に限ったことではないが，とりわけ被災地では人材の域外流出とともに，復興事業にともなう賃金相場の高騰も影響している。

つまり，震災後被災者に一時的な雇用を確保する意味合いもあって，がれきの撤去作業などの労働や漁業・農業復旧事業，遺跡調査や臨時の事務仕事などに地元の人々を雇用する国の緊急雇用対策事業が行われたが，実際のところ東京標準で支払われる日当は地元の相場に比してはるかに高く,賃金相場を押し上げ労働市場を混乱させた。それが皮肉にも，被災地経済の復興の要である水産加工業にも人材が集まりにくい状況を生み出し，また介護職の人材不足にも拍車を掛けている。一旦崩れた賃金体系が元に戻るのは容易ではない。

さらに南三陸町では唯一の特別養護老人ホームも津波で全壊したため，入所しようにもベッド数が決定的に不足していた面もある（施設は 2014 年 7 月に再開できたが，ベッド数を超える予約が入りすでに入所待ちの状態である)。このように，ヘルパーなど介護職の不足によって介護ニーズに十分応えきれていない状況が続いている。

しかしながら，大世帯の時には高齢世代との同居で支え手であったはずの子ども世代との居住の分離によって,家族介護力が低下している現在,在宅支援機能が強化されないと，高齢者の介護度の進行だけでなく，孤独死など深刻な問題が発生する危険性もある。

４．津波が襲った医療過疎地域の現実と復興格差

震災前から，全国の都道府県別に見た人口 10 万人あたり医師数では「西高東低」がいわれ，東北 6 県は軒並み平均を下回る水準が続いていたが，三陸沿岸地域はさらに医療過疎といえる状況にあった。東日本大震災はまさにそうした地域を直撃したわけである。

南三陸町では，震災によりすべての医療機関（11 ヶ所）がほぼ全壊した。2014 年度当初の段階で，補助金を受けて医科 2 ヶ所，歯科 2 ヶ所が営業再開したが，4 ヶ所は不再建あるいは他地域への転出で廃業している。入院や手術をともなう治療は町内ではできない状態となっており，隣接の登米市の病院に公立志津川病院の機能を一部委託している状況である。厳しい状況は，気仙沼医療圏（気仙沼市，南三陸町）全体で見ても，震災前の医療機関 82 ヶ所のうち，2013 年度末時点で 60 ヶ所しか再開しておらず再開率が 73.2%に留まっていることからもわかる。一方，同じ被災地でも石巻医療圏（石巻市，東松島市，女川町）では 89.4%の再開率となっており，復興格差が如実に現れている。

国が医療復興のために重点的に組んだ「医療地域再生基金」のための交付金予算は，井上（2013）が指摘するように，地域にある医療機関の「再編・統合」による拠点病院の構築と機能分担・連携をめざすという意図があり，「身近な病院が消える」可能性が高い。現実に，2015 年 10 月には志津川病院の代替施設となる町立南三陸病院・総合ケアセンター（仮称）が完成予定であるが，南三陸町に割り当てられる病床数は震災前の 128 床から 90 床（療養病床 50，一般病床 40）にまで削減される予定である。

身近な医療アクセスが縮退することは，医療との連携によって在宅あるいは入所者を支える介護・福祉事業者にとっても大打撃である。結局はその地域の医療・福祉システム全体の機能低下を招き，安心して暮らせる社会基盤を損ねる。とはいえ，幸いにして上記南三陸病院が台湾赤十字，日本赤十字の多大な支援を受けて開設にこぎ着けつつあるのはかすかな希望である。医療だけでなく介護，子育てなど保健福祉部門が一体的に整備され，ワンストップで子どもから高齢者までのサービスが提供されるよう設計されたことは先見の明がある。この施設を地域の多様な年齢層が集う社会的共通資本として活かし，安心の輪を広げられるかが鍵になるだろう。

おわりに

人口減少と高齢化が加速するこの地域の再生を考える上で，地域で使おうと思えば使える資源や資金（国の補助金や義援金なども含む）は可能な限り動員し，福祉的に地域が持続可能になる方向に資する活用方法を考える姿勢が求められる。

参考文献

井上博夫（2013）「医療保障と医療体制の再建」岡田知弘他編『震災復興と自治体』自治体研究社

平山洋介（2014）「被災者実態をふまえた住宅復興を」『環境と公害』44 巻 2 号

本間照雄（2013）「これ以上尊い命を失いたくない――町民が取り組む被災者支援」『環境と公害』43 巻 3 号

漁村におけるレジリアンスの構築と新たなコミュニティの形成

――気仙沼市唐桑町の事例から――

帯谷 博明（甲南大学文学部准教授）

１.報告の目的

この報告では、2011 年 3 月の東日本大震災によって甚大な津波被害を受けた宮城県気仙沼市唐桑町と、同地域の漁業者たちが 1980 年代後半から四半世紀にわたって展開してきた「森は海の恋人」運動に焦点を当てる。この運動は、流域に計画されたダム建設に対する危機感を直接の契機として開始されたものであるが、他方で、上流域と下流域のいわゆる流域連携や小中学生などを対象にした環境教育にも取り組み、漁業者による先進的な環境運動として拡大・発展をしてきた。

流域を基軸に長年にわたって展開してきたこの運動は、震災後の唐桑の漁村集落の復旧・復興過程においていかなる役割を果たしたのだろうか。本報告では、リーダーが中心となって醸成してきた地域内外との「ネットワーク」と「漁業（生業）＋運動の継承システム」が漁業と運動、集落再建のためのレジリアンス（回復力）の構築に資したことと、さらに震災を契機として生まれた「拡大コミュニティ」の存在を指摘する。

２.気仙沼市唐桑町の概況：運動の舞台と背景

気仙沼市唐桑町（2006 年に気仙沼市に編入）は、宮城県の最北東端の唐桑半島に位置し、リアス式海岸沿いに 12 の集落が点在している。かつてはカツオやマグロなど沖合および遠洋漁業で栄え、内湾では明治期のノリ養殖、昭和期（戦後）に入るとカキ、さらにホタテの養殖も活発になったが、同町の人口減少は戦後一貫して続き、2010 年時点で人口 7,420 人（高齢化率 34.2%）、漁業についても、担い手の減少と高齢化が急速に進展しており（図１）、2008 年時点で 65 歳以上の割合が 51.8%に達していた。

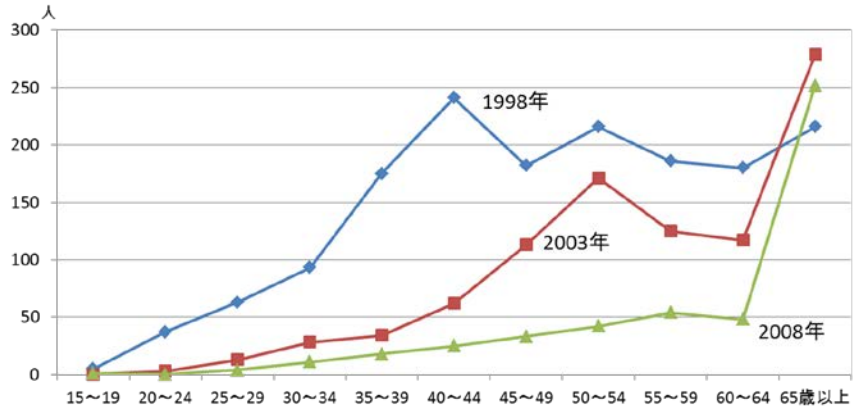


図１　唐桑町の漁業就業者数の変化（1998 年～2008 年、第 10 次～12 次漁業センサスを元に作成）

唐桑漁協（現：宮城県漁業唐桑支所）の組合員数は 2012 年時点で 1,125 人（1998 年時点 1,272 人）であり、震災後もその数は比較的安定しているように見えるが、実態は、ウニやアワビの漁など、季節限定で地先の海で採貝などの小漁（おもに自家消費）をする名目的な組合員がほとんどである。震災直前に専業で養殖業を営む組合員は約 80 人のうち、カキの養殖を営む組合員 30 人だったが、震災後は約 20 人に減少した。震災を契機に養殖やめたのは零細かつ後継者不在の漁家が多いという。

３.「森は海の恋人」運動の四半世紀

気仙沼湾に流入する大川（二級河川）に建設が予定されていたダム計画への危機感を背景に、1989 年に唐桑町（舞根集落）の漁業者たちが中心となって開始した植林運動（「森は海の恋人」運動；以下、「森・海」運動）は、上流地域（現一関市室根町）のむらづくりや、子どもを対象にした環境教育などへと展開・拡大し、リーダーを中心とした地域内外との多様なネットワークを形成した（2000 年にダム計画の中止決定）。2000 年代に入ると、漁業（生業）と運動はリーダーの子世代へと継承されることとなり、運動は、①森づくり、②環境教育、③環境保全、④まちづくりを柱にした NPO へと組織化された（2009 年）。

４.復旧・復興過程における運動の役割とレジリアンスの構築

舞根集落は、2011 年 3 月に発生した東日本大震災の津波によって、52 軒のうち 44 軒が流出するなど、養殖筏や処理場なども含め甚大な被害が発生した。他方で、「森・海」運動が長年にわたって形成してきたネットワークは、震災直後から現在に至るまでのいわゆる復旧・復興過程において、漁業（生業）および運動、さらには集落再建のための「レジリアンス（回復力）」を生み出す役割を果たしてきた。具体的には、①外部からの資源（援助）受け入れのプラットフォームと、②集落（舞根）の人びとのエンパワーメント、である。前者には、震災直後から生じた地域外からの災害ボランティア（団体）や、民間企業・財団や大学研究者などの各種支援提供の受け入れや地元との調整などが挙げられる。後者は、津波で生産手段を失った集落の人びととの漁業の協業や仕事の分かち合い（最大時で 24 人）、震災後の諸課題（高台移転、防潮堤問題）への迅速な対応（情報提供、集落内の合意形成）などである。また、NPO には震災直前の年間予算の数十倍にもおよぶ支援金や助成金が提供され、念願だった新たな活動の拠点（施設）整備も一気に進んだ。

震災後の時間経過により、高齢者を中心に高台集団移転の希望世帯が減少する（33→24）など、中長期的な集落維持に関わる課題がある一方で、リーダーおよびその家族が中心的に担ってきた「森・海」運動と集落、大川流域、さらには外部との間には、流域を単位とした 6 次産業化の動きなど、震災を契機とした新たな関係性も生まれている。従来の集落や行政区域の地理的範囲を超えた「拡大コミュニティ」の叢生として注目される。

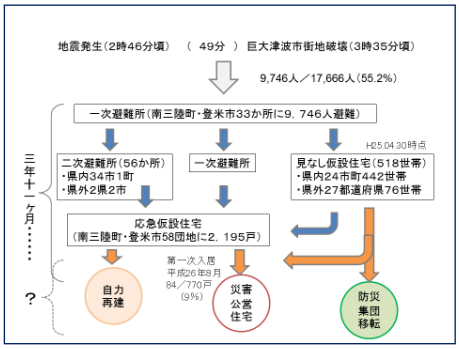
住民主体の福祉コミュニティづくり
―　町民が取り組む被災者支援　―

本間　照雄（宮城県社会福祉協議会福祉アドバイザー）

１．彼らの町に巨大な津波が襲いかかった

「私たちの今日は、震災で犠牲となり、もっと生きたかった人達の今日でもあります。」これは、東日本大震災で被災した南三陸町立戸倉中学校卒業式の卒業生答辞にあった言葉である。彼らの町に巨大な津波が襲いかかり、17,666 人（平成 23 年 2 月末住民基本台帳）のうちの 9,746 人（平成 23 年 3 月 19 日消防団等確認）が避難者になった。この震災で、南三陸町は、人的被害 835 人（死者・行方不明）、建物（住家）被害 3,321 戸（半壊以上）の壊滅的被害を受けた。建物被害状況を見てもらうとわかるが、志津川地区罹災率 75%は、ほぼ全滅状態ということである。仙台、石巻、気仙沼も非常に多くの家屋が被災しているのだが、残っている部分も相当ある。こうしたことから、南三陸町を再興していくというときの再興の在り方は「まったく新しい町をもう一回つくる」という被災規模になる。

被災者及び生活インフラの断絶で基本的生活が困難になった人々は、南三陸町及び登米市に設置した 33 か所の避難所（一次避難所）に避難した。その後、体育館や集会所等の一次避難所で避難し続けるのは難しいとの判断で、町外、県外に二次避難所 56 か所を設けた。被災から約 1 か月後の 4 月 29 日に第一期分応急仮設住宅に入居が始まり、その順次整備が進められ 8 月末迄には南三陸町及び登米市の 58 仮設住宅団地に 2,195 戸整備された。東日本大震災では、被災規模が大きいこともあり、従前からあった長屋型の応急仮設住宅のほかに、「みなし仮設」と呼ばれる民間賃貸住宅や公営アパートに入居する避難者も多かった。南三陸町のみなし仮設避難者は、県内 24 市町に散らばり県外も 27 都道府県に避難した。これからは、自力再建、災害公営住宅、防災集団移転に移っていく状況にある。仮設住宅から退去できる状況になるには、今後さらに数年かかると言われている。応急仮設住宅は、災害救助法上は最大 2 年なのだが、南三陸町のみならず、被災地は毎回住む場所を移し、どこに居を構えようか、学校は、仕事は、病院はと思い悩む日々が、3 年 11 か月が過ぎている今も続いている。戸倉中学校の生徒が語った「もっと生きたいと思っている人たちが 2 万人もいる、それと同じ今日」とは、このような状況下で生活をしている人々の今日なのである。



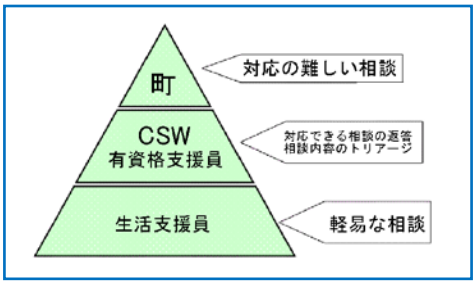
図－1　避難所から住宅再建へ

２.街が消え町が造られている

今、被災地では復興町づくりが急ピッチで進められている。住宅地の整備に限っていえば、高台移転の宅地造成は 35 団地 1,713 戸、災害公営住宅整備は 8 地区 770 戸（集合住宅 670 戸、戸建住宅 100 戸）と、被災前世帯数 5,362 世帯（平成 23 年 2 月末）の 46.3%が新たな住まい方を必要としている。災害公営住宅は、平成 26 年 8 月に志津川地区入谷桜沢及び歌津地区名足、あわせて 84 戸（全計画の 9%）に第一次入居が始まった。応急仮設住宅から櫛の歯が欠けるように自立再建した人々が抜けていく。これまでなら近所の方々がこぞって祝いの言葉をかけ、引っ越しする方がこれまでのお礼に近所を回るのだが、引っ越す家族は残こる人への気兼ねや遠慮、場合によっては妬みにも似た感情を感じ取り、極々親しい人や自治会長にだけ事の次第を語り、静かに仮設住宅を後にする例が散見している。残る者は、「挨拶もなく逃げていった」と噂する。出て行く人も残る人も建設戸数では計られない複雑な心境である。制度の時間、工事の時間、避難生活者の時間それぞれの中に現在があり、被災直後とは異なる負担感が被災者に覆い被さっているのが今の被災地である。

３.被災者生活支援センター

こうした状況の中で立ち上がったのが南三陸町で被災した町民である。南三陸町では平成 23 年 7 月 19 日に被災者生活支援センターを立ち上げ、8 月には 100 人を超える人数で被災者の生活を支える活動を行っている。



図－2 三層構造

南三陸町では、平成 23 年 4 月末に第一期の応急仮設住宅が整備される計画になっていたことから、見守り支援のあり方を平成 23 年 4 月という早い段階で検討を進めた。町は、阪神淡路大震災で多くの孤独死が出たことから、被災者の生活を支える為の被災者生活支援センターを設置することにした。その際、支援センターに来てもらって相談を受けるというのではなく、こちらから出向いていくという「アウトリーチ（Outreach）型」の支援センターを考えた。アウトリーチ型にするためには、多くの職員を必要とする。そこで行政が目をつけたのが、国の緊急雇用制度である。この補助制度の活用は、被災者を見守る職員の確保と被災住民の雇用の確保という、被災地が抱える大きな課題の二つを一挙に解決する事業計画であった。こうして、南三陸町では、他の被災地とは異なり有資格者等の専門職を充てる見守り支援ではなく、被災町民自身を被災者支援の担い手にする制度を考え出し、100 人を超える町民を担い手とする被災者生活支援センターを設置し、きめ細かに被災住民に寄り添う対応を進めた。

被災者生活支援センターは、三層構造による効率的、効果的支援等様々な工夫がなされ

（詳細は『環境と公害』vol.42 NO.3 WINTER 2014:15-8 参照されたい）、被災者生活支援センター設置から 3 年 5 か月間で、延べ 89 万 8 千回もの見守り訪問を行っている。この訪問の全てが、自分自身又は家族が被災した、これまで漁業等に従事していた主婦や高齢者を中心とした南三陸町民である。

表－1　訪問等実績

＊＊ 被災者生活支援センター設置後3年4か月間の訪問等実績 ＊＊
（平成23年7月から平成26年12月）

◇延べ訪問件数　898,100件 手紙8,112通　（註）件数は直接会えた場合の数値

巡回型支援員　336,906件(74,792+124,842+86,489+50,783) 手紙5,486通
（仮設住宅世帯数1,665世帯）

訪問型支援員　11,874(1,533+5,149+3,232+1,960)件 手紙2,626通
（対象世帯数498世帯：県内498・県外128)26年8月現在

滞在型支援員　548,320(71,574+265,104+150,412+61,230)件
（対象世帯数 Max378→Min105世帯）

◇ミニコミ誌 360回発行(延143,527部)

◇お茶っこ会 675(307+366+2)回開催 延べ参加者数 7,214人
平成24年10月から6か月かけて自主開催への移行支援
平成25年4月からほぼ全地域で自主開催

◇朝のラジオ体操 68,808人（平成24年6月分から統計）

特に特徴的なのは、滞在型支援員と呼ばれる高齢者である。仮設住宅に住んでいる高齢者に元気な方はいっぱいいた。また逆に、このままでいたら、引きこもってしまいそうだ、生活不活発病になってしまいそうだ､と思われる人たちも多かった｡そこで、閉じこもりがちな人を意図的に選び、滞在型支援員という役割をお願いした。南三陸町では、平均年齢 74 歳、最高齢 82 歳の高齢者 100 人が、自分が住む仮設住宅団地の中を朝夕の二回見守りをしている。100 人いた滞在型支援員は、現在では、仮設住宅内でのお互い様の関係が次第に築かれてきていることから、その数を減らし 50 人を割っている。それでも、平均年齢 74 歳の高齢者が、平成 23 年 12 月から平成 26 年 12 月までの 3 年間で、54 万 8 千回もの見守り訪問実績を積み上げている。また、滞在型支援員を置かなくなった団地では、滞在型支援員経験者や周りの人たちが互いに声がけをしたり、変わったことがあると連絡してくれるなど、地域内での見守りや「お互い様だから」という言葉が聞かれるようになってきた。

写真－1 滞在型支援員

南三陸町被災者生活支援は、三段階の支援を経て最終的には被災者支援から地域福祉を目指す基本設計で進められている。支援の始まりは「てへん」の支援。一次避難所など、救援救助場面での支援。茫然自失としている状況の人たちに、生活支援員の両手で支援をする「てへん」の支援である。その後、仮設住宅に移って、隣近所との支え合いができる環境になってきたときには､「いとへん」の支縁で、お互いの関係性や自治会活動の活発化を支えることに重きを置く。これからは、災害公営住宅や防災集団移転で、新たな地域づくりが必要になっていく時期に入る。これらの人々は、自分の家の再建をどうするか、仕事をどうするか、学校をどうするか、そしてこの町をどうするか、この人たちが住む地域コミュニティをどのようにしようか等々､様々な考え方を持ち始めている｡また､残る人々も応急仮設住宅の再編が目の前に迫り、新たな近隣関係の構築が必要になっている。それらの想いや志を支え新たな環境へ備える｡それがこれからの支援のあり方であろうと､「てへん」の支援から「いとへん」の支縁、そして「志」を支える志援へと、階段を踏むよう

に被災者支援のあり方を変えながら展開している。

南三陸町被災者支援の特徴は、町民主体の現場力と 90 万回近い訪問によってできた関係性を基にした被災者支援システムである。地域内でのお互い様の関係構築を目指し、今後必要となる持続可能性のある地域福祉の推進を目指して被災者支援を行っているところにある。

４.福祉コミュニティづくり

現在の被災地は、自立再建、災害公営住宅、防災集団移転と、震災前のコミュニティがいやおうなく分断されていく過程にある。越山健治によれば、もっとも支援を必要する人々は、被災地の復旧復興過程で地域コミュニティという従前の生活を支えたネットワーク資源が奪われてしまう。これこそ、日本の復興施策が有するもっとも大きな課題である（越山 2007:96-7)。まさしく、現場にいるとこの指摘を痛感せざるを得ない。また、住まいは、人間存在の基礎、そしてアイデンティティを与え、居住地に対する愛着は、単なる物質的なことではなくて、個人的な相互関係がとても大事である（高野岳彦他訳 1991)。我々は、人と地域との関わりを再評価し、コミュニティの持つ力に着目した対応をしていくべきではないかと考える。これからの支援のあり方を「人」による支援から「場」による支援へ。そして、その場の持つエンパワーメントに着目した支援を考えていかなければならない。その時には、「地域の福祉力」と「福祉の地域力」との合力で地域福祉を推進していく（平野 2008:184-6)。今、被災地に求められている新たな力として必要なのは「受縁力」である。この受縁力は、外からの力すなわち「支援力」と、もともと地元にある力「地域力」、その支援力と地域力を編む力が「受縁力」である。様々な縁を受け取り合いながら、強い布になるよう編みこんでいくことが、今の被災地には必要なのではないかと考えている。

津波研究で大きな成果を出している山口弥一郎は、震災の大変なことについて言うのもいいのだが、日本人の力に着目し、それで復興を考えていくことこそが大切なのではないかと言っている（山口 2011（復刻版）:17)。今、南三陸町で多くのお母さん方が一所懸命に町の復興を支えていることを取り上げるのは、この考えを今に活かしたいとの想いを込めているからである。

参考文献

Edward Relph,1976,"PLACE AND PLACELFESSNESS".（＝1991,高野岳彦・阿部隆・石山美也子訳「場所の現象学」筑摩書房.）

越山健治，2007「都市の復興と新たなコミュニティの形成」『震災と社会－復興コミュニティ論』，96-7，弘文社.

南三陸町危機管理,2015,「東日本大震災における被害の状況について」,(2015 年 1 月 26 日取得, http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/17,0,21,html).
南三陸町復興事業推進課,2015,「今後の住まいについて」,(2015 年 1 月 26 日取得, http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/7,0,24,html).
平野隆之，2008,『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣.
志津川町誌編さん室，1989,『生活の歓　志津川町誌Ⅱ』志津川町.
山口弥一郎，2011,『津波と村』三弥井書店.
吉村昭，2004,『三陸海岸大津波』文春文庫.

被災地における復興行財政の課題と住民参加：
自治と自律の復興に向けて

関　耕平（島根大学法文学部准教授）

１．本報告の課題

本報告の課題は，１）東日本大震災被災地の復興行財政の課題を具体的な事例に基づき明らかにすること，２）その課題克服のための「住民参加型の復興行財政運営のあり方」を提起すること，の 2 点である．

２．復興研究が応えるべき被災地の声

本研究プロジェクトが 2014 年 9 月に開催したワークショップにおいて，後藤一磨氏（農漁業者，南三陸町語り部の会）は，以下のように語っている．

> 「がれきを片付けるよりもやることはあるだろうと言い続けてきたのに，結局そこが強調された．阪神大震災のようにがれきを片付けてもそこに住み続けられないのに…前例も法律もない，臨時措置法でいいから新しい法律を作らないと対応しきれない，政治家に直談判してもなかなか変わらない，予算要求は，いついつまでやれ，役場が悪いわけではない，職員が多く亡くなっている，住民の意見を聞いている暇はない，通るだろうという復興計画で申請せざるを得ない．いざ事業開始すると，そんなものいらないという声があちこちから出てくる．防潮堤，いらない，そんな予算があるなら家を優先してくれ，がれきも放っておいていい，家を建てられないのだから．家を建ててからその仕事（がれき処理）与えたらいいだろう，様々なことを言ってきた，家を建てたとしても国からの補助金は 200 万円ぽっち，「私有財産には税金をつぎ込めない」，政治家がそれを言うな，立法をするのはあなたでしょ，そんなやりとりをして 3 年半が経った．」

また，2014 年 3 月に実施したヒアリング調査においてある自治体職員は，「復興後の地域の姿について理念や夢はあっても，それを実現する制度にはなっていない」と語った．

こうした声に応えるべく，本報告では，復興をめぐる行財政制度に焦点を当て，具体的な事例をもとにして問題点を明らかにするとともに，その課題を克服する「住民参加型の復興行財政運営のあり方」を提起したい．

３．被災地における復興の阻害要因：行財政的制度の硬直性

朝日新聞が行った復興の進捗を妨げる要因について首長の意見をまとめたアンケート結果を分析すると，「職員不足」が最も多い．通常予算の十数倍にまで膨らむ自治体が相次ぎ，

被災自治体首長が挙げる復興の阻害要因

阻害要因	2014年の回答数：上段（）内は2013年の回答数	2013年からの増減
1）財源不足	(9) 11	2
2）法･制度の問題	(25) 14	−11
3）職員不足	(29) 21	−8
4）業者･作業員不足	(8) 17	9
5）資材の不足･高騰	(11) 21	10
6）住民同意	(12) 5	−7
7）人口流出	(1) 3	2

注1：各数値は岩手・宮城・福島の被災3県42市町村への首長アンケートの回答数．3つまでの複数回答．
注2：回答のうち「原発事故対応」,「その他」を除いた．
出所：朝日新聞2014年3月3日付より筆者作成．

業務量が膨大になって，復興が滞っている．また，2013年から2014年にかけて,「業者･作業員の不足」と「資材の不足・高騰」急増している．これはアベノミクスの第2の矢，公共事業の増額によって引き起こされたものである．

これに対して,「法・制度の問題」は，2014年度に入って激減しており，これだけをみると，制度的硬直性が改善されたかのようにも見える．しかし，その他の調査結果や首長の声を分析するならば，制度的硬直性は依然として残る中で，新たに「業者･作業員の不足」「資材の不足・高騰」がより深刻な要因として覆いかぶさるという事態に被災地は直面しているといってよい．

４．復興の現場においてみられる制度的硬直性の具体的な事例

制度的硬直性が引き起こす具体的事例は枚挙に暇がないが，以下のようなことが例示できる（現時点で解消されている事例も含まれる）．

1）高台移転により漁網整備の作業施設の建設が必要になるが補助メニューになし
2）防災集団移転促進事業における所有地買取対象は住居用の土地のみ
3）国道のみがかさ上げの対象　沿道のかさ上げは補助メニューに無し　転圧経費対象外
4）「効果促進事業」ですらも硬直的：駅の再建・整備に伴う駐輪場整備が認められず
5）ハウス栽培施設の再建：パイプ・鉄骨で申請メニューが違う．鉄骨に近い頑丈な「パイプ」であるにもかかわらず，手続きに手間のかかる鉄骨での申請へ
6）グループ補助金はリース・借家開業には適用外

鳴り物入りで「柔軟な制度」として導入された復興交付金も，結局のところ既存のメニューを一括提示したものであり，制度の隙間がおおく，そのつど要件緩和や柔軟対応を求めて復興庁･所管官庁と,被災自治体･住民のやり取りが繰り返される.一部改善されるも，結局は運用上の改善を現場から求められた上での「要望による特例」が蓄積した結果にすぎず，復興庁・所管官庁および県による柔軟な対応を引き出すための市町村・住民による手間と労力は膨大であった．復興を遅らせた主要な要因はまさにこの点である．

５．行財政制度と住民とのあいだの時間軸の齟齬

制度的硬直性は，復興の「遅れ」以外にも深刻な影響をもたらしている．集中復興期間や年度会計といった行政制度と，じっくりゆっくり合意を図り，安定的に腰をすえて取り組みたいという住民側の時間軸とが齟齬をきたしているのである．例えば，菅原茂・宮城県気仙沼市長は,「復興にはスピードが求められているが，行政主導・スピード第一の課題と少し時間がかかっても住民参加・合意形成が大事なものがある．この時間軸の違いを国も含め制度面で保証していかないと誰のためのまちづくりかわからなくなってしまう」と述べている．例えば税財政の特例措置が行われる集中復興期間が 2015 年度で切れるとされ，住民が「じっくり・ゆっくり」考えられず，急かされ，判断を迫られることとなる．具体的には，防潮堤，震災遺構保存問題，圃場整備や営農組合の立ち上げなどである．

このように，集中復興期間や年度会計といった行政制度と，じっくりゆっくり合意を図り，安定的に腰をすえて取り組みたいという住民側の時間軸とが齟齬をきたしており，これを克服していくことが，復興行財政上の大きな課題と言える．

６．復興基金制度による「制度的硬直性」「時間軸の齟齬」克服への途

復興行財政の課題をまとめるならば，①制度の柔軟化によって住民ニーズにそくしてきめ細かく復興事業を行いつつ，迅速な決定・判断と事業執行を可能にするため，基礎自治体（及び住民）に決定権限を下ろしていくこと，②じっくりゆっくりと復興に取り組む住民の時間軸に寄り添った，会計年度や集中復興期間にとらわれない予算・事業執行のあり方，つまり使途･会計年度（執行期間）の 2 点において自由度を高めることが重要である．

これらの課題の克服に適合的なのが「復興基金制度」である．本報告では，この復興基金制度が機能した北海道奥尻町の復興の事例を示し，さらには東日本大震災における復興基金制度の状況を確認する．こうした分析から，復興行財政の課題を克服するために必要なことは，当面，市町村管理分の取崩し型復興基金を大幅に増額させ，さらにこの基金を軸に，住民自身がハード整備のあり方を含めた復興事業の決定に参加するなど，いわば

＜住民参加型の復興行財政運営＞を展開していくことが必要であることを示す．最後にこうした参加の主体が，宮城県南三陸町において着実に形成されている点を確認したい．

被災地で暮らす外国出身者の生活再建過程

土田　久美子
（日本学術振興会特別研究員／東北大学大学院文学研究科）

１.報告の目的

本報告は、東北地方在住の外国出身者たちによる東日本大震災後の生活再建過程を取り上げる。東北地方に住む外国出身者数は、他の地方と比較すると少ないものの、過去 30 年余の間に 1980 年代から東日本大震災発生前まで増加してきた。そうした外国出身者のなかでも特に定住傾向を示すのは、日本人男性と結婚した外国人女性たちである。彼女たちもまたそれぞれに地域社会の一員であったとはいえ、「外国人である」という社会的カテゴリーゆえに、彼女たちにとっての東日本大震災後の過程は、当該地域の他の住民たちとは異なる側面を持っていた。震災は、彼女たちにとってどのように経験されたのだろうか。

本報告では、特に宮城県北部在住のフィリピン出身女性たちの事例に焦点を当て、東日本大震災後の外国出身者による生活再建過程を明らかにする。このことをとおして、＜外国人＝災害弱者＞という議論を東日本大震災の被災地域に当てはめたときに見えてくる課題と、そうした議論のみに回収されえない、外国人住民たちによる生活再建という試みが持つ課題とポテンシャルを指摘したい。本報告がおもに依拠するのは、報告者が行ったインタビュー調査と参与観察から得られたデータと、市民団体が実施したニーズ調査である。

２.宮城県在住の結婚移住女性たちの被災経験と生活再建

震災発生当時、いわゆる被災三県には、少なくとも約 32,000 名の外国出身者が居住していた（鈴木 2012: 16)。こうした外国出身者のうち、少なからずが日本人男性との結婚を契機として東北地方に移住してきた女性たち、すなわち結婚移住女性たちである。東日本大震災によって彼女たちもまた日本の家族や財産、仕事を失った。特に仕事を失ったことによる経済的な損害は、一部の移住女性たちにとって特に深刻であった。というのもそうした女性たちは、しばしば日本の家族と出身国の家族の両方に経済的な責任を負っていたからである。働き慣れた職場が津波によって失われたなかで、日本語能力が限られた彼女たちにとって、就労先と収入の確保は極めて困難な課題であった。

上記の移住女性たちにとって、生活再建上の鍵となったのは、移住女性たちの組織化と、おもには震災後に形成された、ローカル、リージョナル、ナショナル、トランスナショナルなネットワークである。彼女たちはこれらのネットワークを組み合わせることによって、職業訓練の開催と就職の機会を獲得した。このネットワーク形成を可能にしたのは、「外国人である」という社会的カテゴリーであった。

参考文献

外国人被災者支援センター，2012,「石巻市『外国人被災者』調査報告書」.

――――, 2013,「気仙沼市『外国人被災者』調査報告書」.

鈴木江理子, 2012,「東日本大震災が問う多文化社会・日本」駒井洋監修・鈴木江理子編著『東日本大震災と外国人移住者たち』明石書店:9-32.